

CIRCOLARE MINISTERIALE 22 SETTEMBRE 1988, N. 262

Oggetto: Attuazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 215 del 3 giugno 1987 - Iscrizione e frequenza della scuola secondaria di II grado degli alunni portatori di handicap

Premessa

Com'è noto alle SS.LL. la Corte Costituzionale ha pronunciato la Sentenza 3 giugno 1987, n. 215 con la quale ha dichiarato illegittimo il comma 3 dell'art. 28 della Legge 30 marzo 1971, n. 118 nella parte in cui "in riferimento ai soggetti portatori di handicap" prevede che "sarà facilitata" anziché disporre che "è assicurata" la frequenza delle scuole medie superiori.

Lo stesso dispositivo afferma che la sentenza è immediatamente "precettiva", potendosi già applicare anche nella scuola secondaria di II grado le norme sulle competenze in materia degli organi collegiali contenute nel D.P.R. n. 416/74 e sulle attribuzioni dei capi d'istituto contenute nell'art. 3 del D.P.R. n. 417/74, nonché la C.M. 28 aprile 1982, n. 129 la C.M. 16 giugno 1983, n. 163 e la C.M. 22 settembre 1983, n. 258.

Data la portata innovativa della sentenza in oggetto e le immediate implicazioni pratiche che ne derivano, si ritiene opportuno indicare di seguito, in sintesi, le "massime" più importanti della stessa e fornire quindi alcune indicazioni che, in attesa dell'emanazione di norme legislative, consentano l'effettività del diritto allo studio di alunni con handicap di qualunque tipologia in ogni ordine e grado di scuola.

1) Contenuti della sentenza

La sentenza afferma che gli alunni con handicap non possono considerarsi irrecuperabili e che l'integrazione giova loro non solo ai fini della socializzazione ma anche dell'apprendimento ed una sua "artificiosa interruzione, facendo mancare uno dei fattori favorevoli allo sviluppo della personalità, può comportare rischi di arresto di questi, quando non di regressione".

Inoltre l'art. 34 della Legge 27 dicembre 1947 (Costituzione), nel sancire che la scuola è aperta a tutti, si rivolge chiaramente anche agli alunni con handicap non solo fisico ma anche psichico.

A tal proposito il principio secondo cui ai "capaci e meritevoli" è garantito il diritto all'istruzione, pur essendo espressamente riferito dallo stesso articolo ad agevolazioni di carattere economico, non esclude l'approntamento di altri strumenti che "rimuovono gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno sviluppo della persona" (art. 2 della Legge 27 dicembre 1947 e art. 3 della Legge 27 dicembre 1947 (Costituzione)). Uno di tali strumenti per alunni con handicap è l'integrazione scolastica.

Per questi alunni "capacità e merito vanno valutati secondo parametri peculiari adeguati alle rispettive situazioni di minorazione".

In tale ottica non può essere rifiutata l'iscrizione e/o la frequenza in modo aprioristico neppure ad alunni con handicap grave o gravissimo di qualunque natura; impedimenti alla loro frequenza devono valutarsi "esclusivamente in riferimento all'interesse dell'handicappato e non a quello ipoteticamente contrapposto della comunità scolastica, misurati su entrambi gli anzidetti parametri (apprendimento ed inserimento) e non solo sul primo, e concretamente verificati alla stregua di già predisposte strutture di sostegno, senza cioè che la loro permanenza possa imputarsi alla carenza di queste".

Ne consegue che l'effettività del diritto allo studio degli alunni con handicap fisico, psichico o sensoriale si evidenzia con la "doverosità delle misure di integrazione e sostegno idonee a consentire ai portatori di handicap la frequenza degli istituti di istruzione anche superiore: dimostrando tra l'altro che è attraverso questi strumenti, e non con sacrificio del diritto di quelli, che va realizzata la composizione tra la fruizione di tale diritto e l'esigenza di funzionalità del servizio scolastico".

2) Opportunità delle intese fra Scuola U.S.L. ed enti locali

Alla luce dei principi enunciati dalla sentenza della Corte Costituzionale, si ritiene opportuno individuare nelle intese fra Scuola, U.S.L. ed Enti locali, una indispensabile misura di integrazione e sostegno idonea a garantire una razionale integrazione scolastica generalizzata di alunni con handicap anche nelle scuole secondarie di II grado.

A tal fine l'operatività della C.M. 22 settembre 1983, n. 258 e della C.M. 30 settembre 1985, n. 250 è estesa anche alle istituzioni scolastiche della scuola secondaria di II grado in quanto ad esse applicabile.

Infatti l'esperienza ha evidenziato che la stipula di dette intese ha decisamente favorito la programmazione congiunta dei servizi e degli interventi da parte degli operatori e, quindi, l'elaborazione e l'attuazione di piano educativo-riabilitativi individualizzati per ciascun alunno con handicap anche grave.

In attesa che dette intese possano essere rese obbligatorie per legge, se ne auspica la stipula, ove non ancora effettuata, e l'integrazione di quelle già esistenti, con particolare riguardo alle esigenze di accompagnamento e assistenza degli alunni non autonomi. A tal fine le SS.LL. sono invitate a chiedere ai competenti assessori comunali alla sanità ed all'istruzione di designare propri funzionari, tecnici ed esperti in qualità di referenti in sede locale ed al fine di integrare il gruppo di lavoro operante presso gli uffici scolastici provinciali ai sensi della C.M. n. 227/75, in rapporto alle specifiche situazioni territoriali.

Le SS.LL. altresì, possono stipulare convenzioni con istituzioni specializzate e Università, anche in collaborazione con gli Enti Locali e il Servizio Sanitario al fine di ottenere una più puntuale consulenza relativa alle problematiche delle singole tipologie e gradi di handicap.

Si segnala l'opportunità di costituire, sentito il Consiglio Scolastico Distrettuale, gruppi di lavoro distrettuali composti da ispettori e dirigenti scolastici ed allegati ad operatori delle UU.SS.LL. e degli Enti locali, nonché a rappresentanti di associazioni ed enti presenti sul territorio, interessati alla integrazione degli handicappati, per favorire l'impostazione dei programmi distrettuali per l'integrazione scolastica di cui all'art. 12 del D.P.R. n. 416/74 ed art. 2 della Legge n. 517/77 e art. 7 della Legge n. 517/77 e più capillari interventi di coordinamento e di consulenza per l'integrazione scolastica.

Al fine di facilitare la programmazione e la verifica dei piani educativo-riabilitativi individualizzati, i capi di istituto, nell'ambito delle singole istituzioni di ogni ordine e grado, sono invitati a costituire un gruppo di lavoro composto, di norma, dal direttore didattico o dal preside, da uno o più insegnanti, da membri dell'équipe specialistica della U.S.L. competente per territorio, da un esperto dei problemi degli alunni portatori di handicap, eventualmente richiesto per il tramite dei Provveditori agli Studi alle associazioni di categoria per consulenze specifiche, da un rappresentante del servizi sociale, dai genitori dell'alunno con handicap; ciò ai sensi della C.M. n. 258/83.

Qualora i capi di istituto, dopo attenta verifica, segnalino alle SS.LL. la difficoltà di immediata rimozione di barriere architettoniche, ovvero l'impossibilità di destinare agli alunni con handicap motorio aule facilmente accessibili (es. del piano terreno), o di provvedere tramite il Servizio Sanitario o l'Ente locale all'acquisizione dei sussidi idonei, le SS.LL. medesime individueranno gli istituti vicini dello stesso ordine, cui far iscrivere gli alunni anzidetti e predisponendo inoltre un piano per la graduale accessibilità di tutti gli istituti, onde evitare la concentrazione di alunni con handicap nello stesso istituto o nella stessa classe.

A tal proposito, comunque, si ribadisce che una corretta integrazione scolastica va attuata preferibilmente nelle scuole di zona degli alunni con handicap.

3) Pre-iscrizioni

I presidi della scuola media, nel trasmettere le pre-iscrizioni ai competenti istituti di istruzione secondaria superiore, debbono comunicare la presenza di alunni con handicap, indicando la peculiarità dei bisogni di ciascuno in relazione alla tipologia dell'handicap.

I presidi degli istituti secondari superiori, ricevuta la documentazione, segnalano agli appositi gruppi di lavoro presso gli Uffici scolastici provinciali i nominativi predetti con le indicazioni loro trasmesse e convocano i

componenti del gruppo costituito presso l'istituto, possibilmente integrato da docenti della classe di provenienza dell'alunno handicappato.

I presidi medesimi prendono pertanto contatti formali ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. n. 417/74 con gli Enti locali e le UU.SS.LL. competenti per zona, perché sia predisposto un profilo dinamico funzionale redatto contestualmente dagli operatori socio sanitari e da quelli scolastici della scuola di provenienza e di destinazione. Da tale profilo debbono risultare le potenzialità dell'alunno, se egli necessita di assistente per l'autonomia personale e per la comunicazione, quali ausili e presidi, anche non previsti dal nomenclatore tariffario del Ministero della Sanità, gli sono indispensabili e quante ore di attività di sostegno didattico eventualmente sono necessarie, in particolare per gli alunni con handicap psichico, individuando l'area di prevalente interesse per l'alunno tra quelle umanistica, scientifica o tecnologica.

In particolare, per le pre-iscrizioni agli istituti tecnici professionali ed artistici il profilo dinamico funzionale deve essere accompagnato da una certificazione dell'ufficio medico legale prodotta a cura della famiglia, da cui risulti la natura dell'handicap e il parere sulla possibilità di frequenza dei singoli indirizzi o sezioni di qualifica, nonché di esercizio della eventuale attività lavorativa cui l'indirizzo o la sezione di qualifica prepara. A tal fine i capi d'istituto forniranno ogni opportuna collaborazione.

Qualora per l'iscrizione a questo tipo di istituti il parere della U.S.L. sia negativo, il Preside dell'Istituto secondario superiore convoca i genitori dell'alunno, unitamente al gruppo di lavoro costituito presso l'Istituto, al fine di facilitare un migliore orientamento scolastico dell'alunno.

In ogni caso, in presenza di parere negativo espresso dalla U.S.L., non può essere effettuata alcuna iscrizione agli istituti tecnici, professionali ed artistici.

4) Iscrizioni

Le iscrizioni di alunni che documentino la loro situazione di handicap non possono essere rifiutate, salvo quanto previsto dal precedente paragrafo 3 nel caso di parere negativo espresso dalla U.S.L. per la frequenza di istituti di istruzione tecnica, professionale ed artistica.

Qualora si verifichi un numero di iscrizioni eccedente le capacità recettive dell'istituto, deve essere data la precedenza a quelle degli alunni con handicap. Risulta in tal senso integrato il punto "f" della C.M. 20 dicembre 1986, n. 364.

Confermata la pre-iscrizione, alla prima riunione utile del collegio dei docenti, il capo di istituto pone all'ordine del giorno la richiesta di parere di cui alla lett. b) art. 4 del D.P.R. n. 416/74, al fine di individuare la sezione più idonea per l'accoglienza dell'alunno con handicap.

Effettuata l'assegnazione, il capo di istituto convoca immediatamente il consiglio di classe perché formuli proposte ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. n. 416/74 oltretutto per l'attuazione di un eventuale corso di aggiornamento relativo alle problematiche dell'integrazione scolastica di alunni con handicap, anche per l'impostazione dei piani educativi individualizzati.

Ai docenti partecipanti al corso spetta l'indennità gravante sul fondo di incentivazione di cui all'art. 9 del D.P.R. n. 209/1987.

Possono essere previsti anche corsi destinati al personale non docente della istituzione scolastica impegnata nell'attività di integrazione nonché agli operatori socio-sanitari della U.S.L. e degli Enti locali che collaborano alla stesura e verifica dei piani educativo-riabilitativi individualizzati, con i quali è opportuno concordare specifiche intese.

Il Capo di istituto chiede altresì che venga posto all'ordine del giorno della prima riunione utile del consiglio di istituto l'insieme delle proposte proprie, del consiglio di classe e del collegio dei docenti, per gli adempimenti di competenza di cui all'art. 6 del D.P.R. n. 416/74, con particolare riguardo ad impegni di spesa per l'acquisto di specifico materiale didattico o strumenti per facilitare l'autonomia e la comunicazione degli alunni con handicap.

Il Capo di istituto prende altresì contatti con il preside della scuola media di provenienza dell'alunno con handicap al fine di acquisire ogni ulteriore documentazione utile a facilitare l'impostazione di un coerente piano educativo individualizzato e di ottenere la collaborazione dell'insegnante che ha seguito precedentemente l'alunno, con l'apposito nuovo consiglio di classe.

A tal fine la C.M. 4 gennaio 1988, n. 1 che sarà cura delle SS.LL. trasmettere ai presidi degli istituti secondari superiori, potrà essere applicata, in quanto compatibile, anche alle suddette scuole.

5) Frequenza, assistenza personale e sostegno

Va considerato che la Sentenza n. 215/87 della Corte Costituzionale non solo ha determinato la necessità di una integrazione legislativa in relazione all'inserimento degli alunni con handicap nella scuola secondaria di secondo grado, ma ha anche contestualmente sancito l'obbligo per gli organi competenti di predisporre le condizioni per rendere effettiva l'integrazione degli alunni handicappati nelle predette scuole.

L'applicazione di tale sentenza, pertanto, in attesa di specifici interventi del legislatore, esige un'integrazione sul piano interpretativo delle disposizioni vigenti mediante l'interpretazione sistematica e quella analogica.

Sono suscettibili di applicazione analogica le norme di cui all'art. 2 della Legge n. 517/77, art. 7 della legge n. 517/77 e art. 10 della Legge n. 517/77, all'art. unico della Legge n. 360/76, all'art. 14 della Legge n. 270/82 e al comma 13 dell'art. 7 della Legge 22 dicembre 1984, n. 887, ad eccezione delle norme relative al numero degli alunni per classe.

Le SS.LL. sulla base del profilo dinamico funzionale, provvedono a nominare insegnanti per attività di sostegno nei soli casi indicati dal profilo stesso, specie per alunni con handicap psichico e per l'area eventualmente ritenuta di prevalente interesse per gli stessi fra quelle umanistica, scientifica o tecnologica.

Le SS.LL. utilizzeranno a tale scopo insegnanti specializzati delle dotazioni organiche aggiuntive in servizio presso le scuole secondarie superiori, ovvero, in mancanza, presso le scuole medie, purché in possesso dei requisiti richiesti per accedere all'insegnamento nella scuola secondaria di II grado.

Tali utilizzazioni sono disposte sulla base dei criteri previsti dall'O.M. trasmessa con C.M. 12 maggio 1988, n. 134.

In mancanza, le SS.LL. nomineranno supplenti specializzati attingendo agli elenchi speciali per attività di sostegno previsti dalla O.M. 15 ottobre 1985, n. 286 e successive integrazioni in quanto applicabili, con i criteri indicati in precedenza e sempreché gli aspiranti a supplenza siano in possesso dei requisiti richiesti per accedere all'insegnamento nella scuola secondaria di II grado.

Qualora sussistano ulteriori necessità, le SS.LL. utilizzeranno insegnanti non specializzati delle dotazioni organiche aggiuntive in servizio presso le scuole secondarie di II grado o, in mancanza, di I grado, secondo i criteri di cui sopra.

Per tali operazioni, le SS.LL., sulla base delle programmazioni adottate dagli Organi collegiali ai sensi del VI comma dell'art. 14 della Legge n. 270/82, predispongono a livello provinciale un piano di utilizzazione del personale di cui sopra appartenente alle dotazioni organiche aggiuntive e provvedono alle nomine non oltre il 20esimo giorno dall'inizio delle lezioni, in modo che il personale D.O.A. così utilizzato non venga impiegato in altri compiti e possa garantire la continuità didattica presso la o le classi cui è assegnato.

Per la migliore utilizzazione degli insegnanti per le attività di sostegno, si richiama l'attenzione delle SS.LL. sulla premessa ai programmi dei corsi biennali di specializzazione approvati con D.M. 24 aprile 1986.

In presenza di alunni con minorazioni fisiche e sensoriali o tali che ne riducano o impediscano l'autonomia e la comunicazione, le SS.LL., all'atto dell'iscrizione, chiedono ai comuni di nominare assistenti e accompagnatori, ai sensi degli articoli 42-45 del D.P.R. n. 616/77.

Per alunni minorati della vista e dell'udito, le SS.LL., su richiesta dei capi di istituto, qualora questi ne ravvisino la necessità, possono chiedere ai comuni, anche sulla base delle intese di cui al paragrafo 2, ai sensi del D.P.R. n. 616/77, o alle Amministrazioni Provinciali ai sensi della lettera G n. 3 dell'art. 144 del R.D. n. 383/1934, la nomina

di assistenti, segnalati dagli stessi interessati, e, in mancanza, dalle associazioni di ciechi e di sordomuti o delle loro famiglie.

Possono essere ammessi a svolgere detta funzione di assistenza obiettori di coscienza operanti presso gli Enti locali, d'intesa con il capo d'istituto e le famiglie.

E' opportuno sottolineare che l'attività degli assistenti e degli accompagnatori deve sostanziarsi nella mera traduzione della volontà dell'alunno e in nessun caso quindi deve modificarne il contenuto. A tale scopo il Capo d'istituto provvederà a svolgere ogni opportuna attività di coordinamento.

E' necessario che dette persone siano preventivamente assicurate, con spese a carico dell'ente da cui sono assegnate alla scuola, contro gli infortuni ed il rischio di danni a terzi.

Resta inteso che gli assistenti e gli accompagnatori non instaurano con l'amministrazione scolastica alcun rapporto d'impiego e, pertanto, rimanendo ad essa estranei, devono, al momento di intraprendere la loro attività, esonerare l'amministrazione medesima, con apposita dichiarazione sottoscritta alla presenza del Capo di istituto o di chi ne fa le veci, da eventuali danni che la loro presenza nella scuola potrebbe cagionare a cose, a sé e/o a terzi.

Il Capo di istituto vigila sul comportamento tenuto dagli assistenti e dagli accompagnatori nell'ambito della scuola, e può chiederne l'allontanamento in ogni momento e la sostituzione, sulla base di un'istanza motivata.

6) Svolgimento dei programmi

I programmi di tutti gli ordini delle scuole secondarie di II grado sono fortemente tipizzati e tendono al conseguimento di un livello di formazione anche professionale che dà luogo al rilascio di un titolo di studio avente valore legale.

L'integrazione scolastica di alunni con handicap deve tener conto di ciò: e non può quindi limitarsi alla semplice "socializzazione in presenza", ma deve garantire, di regola, apprendimenti globalmente rapportabili all'insegnamento impartito a tutti gli alunni di quel determinato indirizzo di studi.

Conseguentemente gli alunni con minorazioni fisiche e sensoriali non sono dispensati dallo svolgimento di alcuna parte dei programmi, salvo che non sia necessario far svolgere attività equipollenti.

La rigidità legale dei curricoli degli Istituti secondari superiori, in mancanza di espressa norma di legge derogatoria, non consente ai docenti un criterio valutativo discrezionale durante la fase terminale del ciclo che si conclude con il rilascio di un diploma avente valore legale.

Tuttavia, nella fase intermedia, almeno nell'arco del primo biennio, gli alunni con handicap psichico, tenuto conto delle loro potenzialità, possono svolgere programmi semplificati e diversificati rispetto a quelli dei compagni di classe, concordati nell'ambito del Consiglio di classe.

Al termine del biennio, ove detti programmi non abbiano consentito il raggiungimento di un livello di preparazione conforme agli obiettivi didattici previsti dai programmi di insegnamento, viene rilasciato agli alunni con handicap psichico un attestato di frequenza che non produce effetti legali e che può essere utilizzato per l'accesso alla formazione professionale previa intesa dei provveditori agli Studi con le Regioni. Il collegio dei docenti può attivare iniziative di sperimentazione ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. n. 419/74, per agevolare la migliore organizzazione del servizio scolastico e l'effettivo diritto allo studio. In tal caso l'organo predetto deve predisporre per tempo la documentazione ed il progetto.

7) Prove scritte, grafiche, scrittografiche, orali e pratiche

Per lo svolgimento di dette prove sono applicabili, con gli opportuni adattamenti, le norme dettate per gli esami di maturità dalla C.M. 16 giugno 1983, n. 163, intendendosi esse integrate dalle norme della presente circolare circa l'utilizzazione degli "assistenti". E' opportuno sottolineare che, specie per gli alunni con handicap fisico e sensoriale, l'uso di ausili offerti dalle moderne tecnologie consente l'effettuazione di dette prove, che possono peraltro essere sostituite da prove alternative ai sensi dell'art. 102 del R.D. n. 653/1925.

Può invece risultare utile consentire per la loro effettuazione tempi più lunghi e lo spostamento in locali diversi dalla classe, nel qual caso è cura del docente interessato predisporre, d'intesa col Capo di istituto, la necessaria vigilanza.

A tale proposito, in occasione dei corsi di aggiornamento o in altre apposite circostanze è opportuno far conoscere al personale direttivo e docente gli strumenti tecnologicamente più avanzati, quali ad esempio macchine dattilografiche e computer con tastiera espansa, computer munito di scheda di sintesi vocale ed altri, che consentono una sempre maggiore autonomia degli alunni.

8) Valutazione

In sede di valutazione finale, il consiglio della classe frequentata da alunni con handicap dovrà stilare una relazione che tenga conto del piano educativo individualizzato e delle notizie fornite da ciascun insegnante.

Tale relazione dovrà indicare per quali discipline siano stati adottati particolari accorgimenti didattici, quali attività integrative e di sostegno siano state svolte, anche eventualmente in sostituzione parziale dei contenuti programmatici di alcune discipline. Sulla base di tutti gli elementi sopra indicati, possono essere predisposte prove valutative differenziate per gli alunni con handicap psichico coerenti con il livello degli insegnamenti impartiti e idonee a valutare il progresso dell'allievo in rapporto con le sue potenziali attitudini e alle finalità dei programmi complessivi del biennio o del successivo triennio di ciascun ordine di scuola.

Nessuna valutazione differenziata è ammissibile nei confronti di alunni con handicap fisico e sensoriale, per i quali però può essere consentito l'uso di particolari sussidi didattici appositamente predisposti dai docenti, al fine di accertare il livello di apprendimento non evidenziabile attraverso un colloquio o prove scritte tradizionali.

9) Osservatorio permanente

E' istituito presso l'Ufficio studi e programmazione di questo ministero un osservatorio permanente per le problematiche inter-istituzionali e inter-professionali relative all'integrazione di alunni con handicap in ogni ordine e grado di scuola.

Fanno parte dell'osservatorio funzionari ed esperti dell'Ufficio studi e programmazione delle Direzioni Generali competenti, ispettori tecnici centrali e periferici, rappresentanti delle associazioni di handicappati e delle loro famiglie che documentino un impegno operativo e di studio sulle problematiche seguite dall'osservatorio.

L'osservatorio ha il compito di seguire anche attraverso rilevazioni statistiche, lo svolgersi del fenomeno di integrazione scolastica e di collegarlo con gli interventi precoci antecedenti la scolarizzazione, siano essi di carattere psicologico e riabilitativo verso i portatori di handicap, siano essi di carattere sociale ed educativo verso le loro famiglie.

L'osservatorio altresì ha il compito di collegare il fenomeno dell'integrazione scolastica con le problematiche dell'orientamento e della formazione professionale, al fine di facilitare un corretto inserimento lavorativo e sociale dei portatori di handicap.

A tal fine il Ministero della P.I., in attesa di appositi provvedimenti legislativi, promuove intese con gli altri Ministeri interessati.

L'osservatorio cura, altresì, studi, ricerche, seminari e convegni, anche d'intesa con organismi culturali.

Disposizioni finali

La circolare in oggetto ha carattere sperimentale e provvisorio, dovendo far fronte alle novità introdotte dalla sentenza della Corte Costituzionale Sentenza n. 215/87 ed in attesa, come si è detto, di specifiche norme legislative.

Le SS.LL. vorranno inviare la presente circolare alle scuole di ogni ordine e grado dandone la massima diffusione.